



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

Г-Н N. WAHL

представено на 12 декември 2013 година¹

Дело C-507/12

Jessy Saint Prix

срещу

Secretary of State for Work and Pensions

(Преюдициално запитване, отправено от Supreme Court of the United Kingdom)

„Свободно движение на работници — Член 45 ДФЕС — Дискриминация, основана на гражданство — Дискриминация, основана на пола — Директива 2004/38/ЕО — Член 7, параграфи 1 и 3 — Определение на понятието „работник“ — Право на пребиваване — Гражданка на Съюза, временно прекъснала работа поради физически ограничения, свързани с бременността ѝ и с последиците от раждането — Социални помощи — Достатъчно средства — Пропорционалност“

1. Гражданка на Съюза, която пребивава и работи в държава членка, различна от отечествената ѝ държава, временно прекъсва работа поради ограничения, свързани с последните етапи на бременността ѝ и с непосредствените последици от раждането. След това тя подава молба за специално парично обезщетение, независимо от вноски, за периода, през който не се изисква жените, граждани на приемащата държава, да работят или активно да търсят работа. Компетентните национални органи отхвърлят молбата ѝ. При тези обстоятелства трябва ли тя да се счита за „работник“ за целите на член 45 ДФЕС, и по-специално попада ли нейният случай в приложното поле на член 7 от Директива 2004/38/ЕО² (наричана по-нататък „Директивата относно гражданството“)?

2. Убеден съм, че на този въпрос следва да се даде утвърдителен отговор. Както ще се опитам да разясня по-нататък, всяко друго разбиране на член 7 от Директивата относно гражданството би довело до незачитане не само на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданството, но и на принципа на недопускане на дискриминация, основана на пола, които два принципа несъмнено се ползват с конституционен ранг в правото на ЕС.

¹ — Език на оригиналния текст: английски.

² — Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 г. относно правото на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

I – Факти, производство и преюдициални въпроси

3. Г-жа Saint Prix е френска гражданка, пребиваваща без прекъсване в Обединеното кралство от 10 юли 2006 г. От септември 2006 г. до август 2007 г. тя работи на различни места, най-вече като помощник-учител. След това тя се записва на курс за следдипломна квалификация по специалност, свързана с предишната ѝ професионална дейност в сферата на образованието. През февруари 2008 г. тя прекъсва обучението си поради бременност.

4. След това г-жа Saint Prix търси работа в средните училища. Поради липса на свободно място, тя започва работа чрез агенция за заетост в детски градини по заместване за няколко месеца. На 12 март 2008 г., тоест 12 седмици преди очакваната дата на раждане, тя преустановява работа, тъй като за нея става твърде изморително да се грижи за децата в детската градина. Няколко дни тя търси по-лека работа, но без успех.

5. На 18 март 2008 г. по съвет на своя лекар г-жа Saint Prix подава молба за социални помощи — специално парично обезщетение, независимо от вноски³. Молбата ѝ е отхвърлена, тъй като съгласно приложимото местно законодателство била загубила „правото си на пребиваване в Обединеното кралство“, представляващо предпоставка за получаването на социални помощи. Всички страни явно приемат, че молбата е била подадена в рамките на срока от 11 седмици преди очакваната дата на раждане.

6. Детето на г-жа Saint Prix се ражда на 21 май 2008 г. Приблизително три месеца след раждането г-жа Saint Prix отново започва работа.

7. Г-жа Saint Prix обжалва отказа да ѝ бъдат предоставени социални помощи. С решение от 4 септември 2008 г. жалбата ѝ е уважена. Това решение обаче е обжалвано от Secretary of State for Work and Pensions пред Upper Tribunal, който с решение от 7 май 2010 г. се произнася в полза на Secretary of State. След това г-жа Saint Prix обжалва решението на Upper Tribunal пред Court of Appeal. След като с решение от 13 юли 2011 г. последният отхвърля жалбата ѝ, тя подава нова жалба — този път пред Supreme Court of the United Kingdom (наричан по-нататък „Supreme Court“).

8. Тъй като има съмнения относно правилното тълкуване на член 7 от Директивата относно гражданството, Supreme Court решава да спре производството и да отправи до Съда следните въпроси:

- „1. Правото на пребиваване, което член 7 от Директивата относно гражданството предоставя на „работник“, трябва ли да се тълкува в смисъл, че се прилага само по отношение на лицата, които: (i) имат действащо трудово правоотношение (ii) (поне при определени обстоятелства) търсят работа или (iii) попадат в приложното поле на член 7, параграф 3, или трябва да се тълкува в смисъл, че не възпрепятства признаването като „работници“ за тази цел и на други лица?
2. i) В последната хипотеза отнася ли се то и за жена, която правомерно спира да работи или да търси работа поради физически ограничения, свързани с последните етапи на бременността ѝ (и с последиците от раждането)?

³ — Социалната помощ е парична помощ, която могат да получават лица, пребиваващи в Обединеното кралство, ако нямат доход или имат нисък доход, работят по-малко от 16 часа седмично и не са се регистрирали като безработни. Като допълнително условие съответното лице трябва да попада в една от няколко особени категории. Една от тези категории обхваща бременни жени и в някои случаи лица, неработоспособни поради заболяване или увреждане.

- ii) Ако това е така, има ли тя право да се позове на установената от националното право дефиниция относно момента, в който правомерно може да се спре да се работи или да се търси работа?“.

9. Писмени становища представят г-жа Saint Prix, AIRE Centre⁴, Надзорният орган на ЕАСТ, полското правителство, правителството на Обединеното кралство и Комисията, като всички те — с изключение на полското правителство — представят доводите си и устно в съдебното заседание на 14 ноември 2013 г.

II – Анализ

А – Гражданин на Съюза в положението на г-жа Saint Prix следва да запази статуса си на работник

10. В преюдициалното запитване се пояснява, че съгласно правото на Обединеното кралство 11 седмици преди очакваната дата на раждане бременна жена, която е гражданка на Обединеното кралство, не е длъжна да се явява на работа или, още по-малко, да търси активно такава. Установеният период на отсъствие от пазара на труда след раждане е 15 седмици⁵. Ако жената отговаря на съответните изисквания, като гражданин на Обединеното кралство тя има право да получава през този период социални помощи.

11. Тази възможност не се предоставя на граждани на друга държава членка, какъвто е случаят с г-жа Saint Prix, освен ако не попадат в приложното поле на член 7 от Директивата относно гражданството, който урежда правото на гражданите на Съюза да пребивават на територията на друга държава членка за повече от три месеца⁶. Наред с обстоятелствата (включително правото на пребиваване за работниците и самостоятелно заетите лица), предвидени в член 7, параграф 1, от съществено значение в случая са обстоятелствата, изброени в член 7, параграф 3. Това са случаите, в които гражданин на Съюза, независимо че вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва този си статус. Тези обстоятелства включват временна неработоспособност поради болест или злополука. Член 7, параграф 3 не посочва обаче бременността. Според запитващата юрисдикция г-жа Saint Prix, която е била бременна към момента на настъпване на фактите в главното производство, може да получава социални помощи, само при условие че бъде счетена за работник през въпросния период.

12. Въз основа на гореизложеното стигам до заключението, че с въпросите си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали жена в положението на г-жа Saint Prix следва да бъде разглеждана като „работник“ по смисъла на член 7 от Директивата относно гражданството.

4 — AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) е благотворителна организация, която предоставя безплатни правни консултации в областта на европейското право по правата на човека и правото на ЕС. AIRE Centre има право да се явява по дела пред Supreme Court.

5 — Тези 26 седмици (11 седмици преди и 15 седмици след раждането) съответстват на редовния отпуск по майчинство в Обединеното кралство.

6 — Член 7 от Директивата относно гражданството гласи: „1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те: а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка; или б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, с цел да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка [...] 3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства: а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука; б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда [...]“.

13. За да отговоря на този въпрос, първо ще очертая основните елементи на релевантната практика на Съда в областта на свободното движение на работниците. След това ще разгледам как трябва да се тълкува член 7 от Директивата относно гражданството в светлината на съдебната практика, като взема отношение по-специално по представените от правителството на Обединеното кралство доводи.

1. Практика на Съда

14. В постоянната съдебна практика е възприето понятието работник да се тълкува разширително⁷. По този начин се премахват ограниченията в приложното поле на една от гарантираните от Договора основни свободи⁸.

15. Следователно работник мигрант, който работи в приемаща държава членка, трябва да бъде третиран като попадащ в приложното поле на член 45 ДФЕС⁹. Ето защо по принцип се счита, че лицето е работник за периода на заетостта си¹⁰. В същото време обаче в постоянната си практика Съдът приема, че правата, гарантирани на работниците мигранти, не са непременно обусловени от съществуването на реално или продължаващо правоотношение по заетост. В действителност на работниците мигранти са гарантирани определени права, произтичащи от статуса на работник, дори и след като престанат да бъдат страна по такова правоотношение. Те включват и право на социално обезщетение в приемащата държава членка¹¹.

16. По този въпрос бих желал да припомня, че съгласно установената съдебна практика член 45 ДФЕС — и по-специално параграф 3, буква г) — установява право на работника да остане на територията на държава членка, след като е работил там. Така в Решение по делото *Lair*¹² Съдът приема, че работник мигрант, който доброволно е прекратил работа, за да започне свързано с предишна професионална дейност следване в университет, трябва да бъде считан за работник. Като отчита проблемите при намиране на нова работа, когато работникът е станал безработен не по собствена воля, Съдът още приема, че критерият, според който е необходима връзка между въпросната професионална дейност и започнатото следване, не може да бъде приложен, ако нуждата от професионална преквалификация не е следствие на доброволен избор на засегнатото лице¹³.

17. Дори още по-интересно може би е, че в Решение по дело *Orfanopoulos*¹⁴ Съдът потвърждава, че гражданин на Съюза, работил в приемащата държава членка и съответно придобил в нея статус на работник мигрант, остава в приложното поле на настоящия член 45 ДФЕС, и на приетото съгласно него законодателство, за целия срок на изтърпяване на наказание лишаване

7 — За по-предишни позовавания на това правило вж. по-специално Решение от 3 юни 1986 г. по дело *Kempf* (139/85, Recueil, стр. 1741, точка 13), Решение от 3 юли 1986 г. по дело *Lawrie-Blum* (66/85, Recueil, стр. 2121, точка 16). Вж. също Решение от 21 юни 1988 г. по дело *Brown* (197/86, Recueil, стр. 3205, точка 21), Решение от 26 февруари 1991 г. по дело *Antonissen* (C-292/89, Recueil, стр. I-745, точка 11), Решение от 26 февруари 1992 г. по дело *Bernini* (C-3/90, Recueil, стр. I-1071, точка 14), Решение от 6 ноември 2003 г. по дело *Ninni-Orasche* (C-413/01, Recueil, стр. I-13187, точка 23) и за по-скорошни позовавания вж. Решение от 21 февруари 2013 г. по дело *LN* (C-46/12, точка 39).

8 — Решение по дело *Kempf*, посочено по-горе, точка 13, и Решение по дело *Lawrie-Blum*, посочено по-горе, точка 16.

9 — Вж. Решение от 13 декември 2012 г. по дело *Caves Krier Frères* (C-379/11, точка 26) и цитираната съдебна практика.

10 — Относно релевантните критерии за установяване на факта дали в действителност съществува правоотношение по заетост, вж. по-специално Решение по дело *LN*, посочено по-горе, точки 40 и 41 и цитираната съдебна практика.

11 — Решение от 21 юни 1988 г. по дело *Lair* (39/86, Recueil, стр. 3161, точки 31—39). Като по-скорошен пример относно право на обезщетение, произтичащо от предишно правоотношение по заетост, вж. Решение от 11 септември 2008 г. по дело *Petersen* (C-228/07, Сборник, стр. I-6989, точка 49 и цитираната съдебна практика).

12 — Вж. бележка под линия 11.

13 — Решение по дело *Lair*, посочено по-горе, и по-специално точки 37 и 39.

14 — Решение от 29 април 2004 г. по съединени дела *Orfanopoulos* и *Oliveri* (C-482/01 и C-493/01, Recueil, стр. I-5257).

от свобода в затвор. Така за лице, което е работило преди да започне да изтърпява наказание лишаване от свобода, поначало не се счита, че е престанало да бъде на разположение на пазара на труда в приемащата държава, при условие че си намери работа в *разумен* срок след освобождаването му¹⁵.

18. В настоящия случай не се оспорва, че г-жа Saint Prix е била работник по смисъла на член 7, параграф 1, буква а) от Директивата относно гражданството до март 2008 г., когато прекъсва работа поради ограничения, свързани с бременността ѝ. При все това г-жа Saint Prix остава на територията на приемащата държава членка, докато не работи, като три месеца след раждането отново започва работа. Както отбелязват всички страни, представили становища пред Съда — с изключение на правителството на Обединеното кралство — при конкретните обстоятелства лишаването на г-жа Saint Prix от статуса на работник би изисквало твърде тясно тълкуване на член 45 ДФЕС и на член 7 от Директивата относно гражданството. То обаче би противоречало на възприетия от Съда подход в горепосочената му практика.

19. Трябва да се съглася с този довод. Лишаването на г-жа Saint Prix от статуса на работник би довело до тълкуване на действащото законодателство по начин, който противоречи на целта на Директивата относно гражданството за улесняване на упражняването на основното и лично право — предоставено пряко с Договора на всички граждани на Съюза — на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки¹⁶. Следователно според мен е безспорно, че г-жа Saint Prix трябва да бъде третирана като работник, дори и по отношение на периода, през който не е работила. В крайна сметка тя се е възползвала ефективно от правото си на свободно движение и е работила в приемащата държава членка преди бременността си.

20. В същото време обаче не мога да се съглася с тълкуването на член 7 от Директивата относно гражданството, предложено от г-жа Saint Prix, AIRE Centre и Комисията. По същество те поддържат, че — също като при фактическата обстановка по делото Orfanopoulos — жена в положението на г-жа Saint Prix не напуска за постоянно пазара на труда и поради това следва да попада в приложното поле на общото правило, уреждащо пребиваването над три месеца (както е предвидено в член 7, параграф 1, буква а). Макар определено да изглежда привлекателно спрямо настоящия случай да се приложи пряко диспозитивът на Решение на Съда по дело Orfanopoulos, според мен не бива да се пренебрегват промените, които са настъпили оттогава в законодателната уредба. За разлика от момента на настъпване на фактите по посоченото дело, когато не е съществувал нито един инструмент на вторичното законодателство, който да установява условията за упражняване на правото на свободно движение, в настоящия случай такъв инструмент вече съществува (Директивата относно гражданството)¹⁷. Правото на пребиваване в друга държава членка за повече от три месеца се урежда специално в член 7 от Директивата относно гражданството.

21. Макар отсъствието на г-жа Saint Prix от пазара на труда безспорно да е било временно, тя не е участвала в каквато и да било икономическа дейност през този период (също като лице, което е болно или е пострадало при злополука). Това обстоятелство ме кара да считам, че най-подходящата отправна точка за преценка на положението на жена, която е в положението на г-жа Saint Prix, е изключението от общото правило, предвидено в член 7, параграф 3, буква а), приложимо в случаи на временна неработоспособност поради заболяване или злополука.

15 — Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено по-горе, точка 50 и цитираната съдебна практика. Вж. също по аналогия Решение по дело Antonissen, посочено по-горе, точки 21 и 22.

16 — Вж. съвсем скорошното Решение от 19 септември 2013 г. по дело Brey (C-140/12, точка 53). Вж. също Решение от 25 юли 2008 г. по дело Metock и др. (C-127/08, Сборник, стр. I-6241, точки 59 и 82), Решение от 7 октомври 2010 г. по дело Lassal (C-162/09, Сборник, стр. I-9217, точка 30) и Решение от 5 май 2011 г. по дело McCarthy (C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 28).

17 — Решение по дело Brey, посочено по-горе, точка 53. Вж. също Решение по дело McCarthy, посочено по-горе, точка 33, и Решение от 21 декември 2011 г. по съединени дела Ziolkowski и Szeja (C-424/10 и C-425/10, точки 36 и 40).

22. Това обаче навежда на следния въпрос: как това виждане може да бъде съвместено с факта, че член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството, който се отнася до условията за запазване на статуса на работник, когато съответното лице вече не работи по трудов договор или като самостоятелно заето лице, не споменава изрично бременността? За да дам отговор на този въпрос, ще взема отношение по направените от правителството на Обединеното кралство възражения.

2. Възраженията, направени от правителството на Обединеното кралство

23. За разлика от другите представили становища страни правителството на Обединеното кралство придава особена важност на два фактора, които по негово мнение не позволяват г-жа Saint Prix да бъде третирана като работник. От една страна, то поддържа, че положението на г-жа Saint Prix следва да се разглежда като идентично на това по дело Dias¹⁸, по което (за разлика от настоящия случай) Съдът разглежда условията за получаване на право на постоянно пребиваване по член 16 от Директивата относно гражданството¹⁹. Макар че въпросът не е бил предмет на делото пред Съда, в Решение по дело Dias подалата молба за социални помощи жена не се третира като работник — въпрос, който не е изрично обсъждан пред Съда — в приемащата държава членка по отношение на периода, през който тя прекъсва работа, за да се грижи за малкото си дете, и който период започва след приключване на нейния отпуск по майчинство²⁰.

24. Не мога да приема, че делото Dias е аналогично на разглежданото. В действителност двата случая могат относително лесно да бъдат разграничени един от друг по фактическата обстановка. В случая по дело Dias майката продължава да отсъства от работа и след приключване на периода, през който съществуват здравословни причини за това. Както посочва запитващата юрисдикция, и жените, и мъжете могат да си останат вкъщи, за да се грижат за децата си. В разглеждания от запитващата юрисдикция случай обаче жената прекъсва работа за ясно определен период от време поради физически и психически ограничения, свързани с бременността²¹. Освен това този период съвпада с периода, през който не се изисква бременните жени, граждани на приемащата държава членка, да работят или активно да търсят работа²².

25. От друга страна, правителството на Обединеното кралство специално изтъква факта, че член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството изрично отбелязва случаите, в които засегнатото лице е временно неработоспособно поради заболяване или злополука, без обаче да посочва бременността. Според него фактът, че директивата не предвижда изрично защита в това отношение при бременност и раждане, е показателен за съзнателното намерение на законодателя да избегне включването ѝ в текста на разпоредбата. Това намерение според

18 — Решение от 21 юли 2011 г. по дело Dias (C-325/09, Сборник, стр. I-6387).

19 — Член 16 гласи: „1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. [...] 2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, ако те са пребивавали законно заедно с гражданина на Съюза в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години. 3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи [...] едно отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава членка или в трета страна. [...]“.

20 — Вж. пояснението на Съда в този смисъл в точка 39 от същото решение.

21 — Разбира се, вярно е, че към момента на подаване на молбата за социална помощ от г-жа Saint Prix периодът, за който тя ще се нуждае от подпомагане, е бил все още неизвестен. Това обаче не променя факта, че релевантният период по националното производство съответства на периода, през който от гражданка на Обединеното кралство в подобно положение не се изисква да работи или да търси работа поради бременност и раждане.

22 — Смисълът на отпуска по майчинство е именно да бъде защитено физическото и психическо състояние на бременните жени преди и след раждането. Вж. точка 44 от моето заключение по дело Z (C-363/12, висящо пред Съда).

правителството на Обединеното кралство особено ясно проличава от невземането на отношение по опита, направен на стадия на разглеждане в комисия на Европейския парламент на предложението на Комисията за директивата, за добавяне на бременността към хипотезите по член 7, параграф 3²³.

26. Бих се поколебал да правя какъвто и да било окончателен извод от това.

27. В това отношение бих искал да подчертая, че видно от предложението на Комисията²⁴, целта на Директивата относно гражданството не е била само да възпроизведе вече съществуващи разпоредби от други директиви, и по-специално от Директива 68/360/ЕИО²⁵. Това се отнася особено за член 7 от Директивата относно гражданството. Както отбелязва самото правителство на Обединеното кралство, целта на новата директива е практиката на Съда (към онзи момент) в областта на гражданството на Съюза да бъде поставена в нормативна рамка²⁶. Тази съдебна практика не разглежда специално хипотезата на бременност (нито Директива 68/360 урежда този въпрос) в контекста на определянето на обхвата на понятието работник и неразривно свързаното с него право на пребиваване в приемащата държава.

28. Според мен ясно очертаната цел на първоначалното предложение на Комисията за новата Директива относно гражданството — в новата уредба да бъдат включени действащите законодателни разпоредби и практиката на Съда — помага при изясняването на въпроса защо тя не е предложила изрично включване на случаите на бременност в текста на член 7, параграф 3 като изключение от общото правило (предвидено в член 7, параграф 1, буква а), че запазването на статуса на работник е обусловено от съществуването на правоотношение по заетост²⁷. Предвид посочената цел не е изненадващо, че не е предвидена по-широка гама от хипотези. Вероятно обаче доводите, изложени от правителството на Обединеното кралство, биха били по-убедителни, ако в първоначалното предложение на Комисията изрично беше включена бременността и тя впоследствие беше отпаднала в хода на законодателния процес.

29. Друг момент, който следва да бъде подчертан, е че макар целта на Директивата относно гражданството, както бе отбелязано по-горе, да е установяване на условията за упражняване на правото на свободно движение, така или иначе не може с инструмент на вторичното законодателство да се променя смисълът на понятието за работник, категорично установено в разпоредба от първичното право — член 45 ДФЕС. Освен това приемането на такъв правен инструмент не може да е пречка за Съда да тълкува и прилага понятието „работник“ по смисъла на член 45 ДФЕС, когато разглежда нови случаи.

30. Казано по-просто, въпросът дали дадено лице трябва да бъде разглеждано като работник или при какви обстоятелства то запазва този си статус в крайна сметка е от областта на първичното право. Отговорът не може да бъде съдържателно ограничен от разпоредба на вторичното право. Действително, както е добре известно, вторичното право се тълкува,

23 — Всъщност комисията по правата на жените и равенството между половете предлага включване в това отношение на специална разпоредба относно бременността. Вж. доклад от 23 януари 2003 г. относно Предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета относно правото на гражданите на Съюза и членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки (COM(2001) 257 — C5 0336/2001 — 2001/0111(COD)), комисия по граждански свободи, правосъдие и вътрешни работи. Тази препоръка обаче не е последвана от законодателя.

24 — COM(2001) 257 окончателен, стр. 13.

25 — Директива на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахване на ограниченията върху движението и пребиваването в Общността на работниците и членовете на техните семейства (ОВ, Специално издание на английски език, 1968 г., серия I, том II, стр. 485). Съгласно Решение по дело Ziolkowski и Szeja, точка 37: „От съображения 3 и 4 от [Директивата относно гражданството] е видно, че [този инструмент] има за цел коригирането на този подход „на части“, „сектор по сектор“ по отношение на правото на свободно движение и пребиваване, за да се улесни упражняването на това право, като се изготви единен законодателен акт, който кодифицира и изменя предходните на тази директива актове на правото на Съюза“.

26 — COM(2001) 257 окончателен, стр. 13.

27 — Пак там, стр. 33.

доколкото е възможно, в съответствие с първичното право²⁸. Целта е да се предотвратят несъответствия, които могат да засегнат валидността на разпоредбите от вторичното право. В съответствие с това релевантната отправна точка при вземането на решение дали г-жа Saint Prix следва да запази статуса си на работник по член 7 от Директивата относно гражданството е по-специално практиката на Съда по настоящия член 45 ДФЕС.

31. За да се предотврати тълкуване на член 45 ДФЕС, което да доведе до създаването от съдебната практика на нова категория работници, считам за задължително положението на бременна жена като това на г-жа Saint Prix да бъде разглеждано във връзка с член 7 от Директивата относно гражданството. Както посочих, член 7, параграф 3, буква а) от тази директива е от особено значение за настоящия случай, тъй като се отнася специално за случаите на временна неработоспособност поради заболяване или злополука.

32. Несъмнено съгласно практиката, установена в Решение по дело Webb²⁹, бременността не следва да се разглежда като болест. Това разграничение обаче е направено в контекста на закрилата на бременните жени срещу незаконно уволнение. В действителност Съдът трайно поддържа — несъмнено за да установи специална закрила на бременните жени и да затвърди равенството³⁰ — че, за разлика от случаите на заболяване, бременността сама по себе си не може да бъде основание за уволнение (или за други актове на различно третиране на работното място)³¹.

33. В настоящия случай обаче ако юридическият факт на бременността не бъде приравнен на юридическия факт на болест, би се стигнало до положение правото на Съюза да предоставя закрила поради болест, но не и поради бременност. Това определено би съставлявало нарушение на принципа на недопускане на дискриминация, основана на пола.

34. Да си представим хипотезата, че г-жа Saint Prix, или за целта работник от мъжки пол, работещ по заместване, временно е бил неработоспособен не поради бременност, а поради заболяване. Поради заболяването си той не би бил в състояние да работи в продължение на няколко месеца, но би се върнал на работа, щом състоянието му позволи това. При такива обстоятелства изглежда няма съмнение, че г-жа Saint Prix би била третирана в съответствие с член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството като работник за периода до оздравяването ѝ. Според правителството на Обединеното кралство обаче това не важи в случаите, когато жената не е болна (или пострадала от злополука), а е бременна.

28 — Решение от 13 декември 1983 г. по дело Комисия/Съвет (218/82, Recueil, стр. 4063, точка 15). Вж. също Решение от 26 юни 2007 г. по дело *Ordre des barreaux francophones et germanophone* и др. (C-305/05, Сборник, стр. I-5305, точка 28) и Решение от 19 ноември 2009 г. по съединени дела *Sturgeon* и др. (C-402/07 и C-432/07, Сборник, стр. I-10923, точка 48 и цитираната съдебна практика).

29 — Решение от 14 юли 1994 г. по дело Webb (C-32/93, Recueil, стр. I-3567).

30 — Вж. моето заключение по дело Z, точки 44—46, в което по-подробно разглеждам въпроса относно обхвата на закрилата, предоставена на бременни жени от правото на Съюза, и по-специално от Директива 92/85/ЕИО на Съвета от 19 октомври 1992 година за въвеждане на мерки за насърчване подобряването на безопасността и здравето по време на работа на бременни работнички и на работнички родилки или кърмачки (Десета специална директива по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 89/391/ЕИО) (ОВ L 348, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 3 стр. 3) (наричана по-нататък „Директивата за бременните работнички“).

31 — Вж. по-специално Решение по дело Webb, точка 26, Решение от 30 юни 1998 г. по дело Brown (C-394/96, Recueil, стр. I-4185, точка 18), Решение от 4 октомври 2001 г. по дело *Tele Danmark* (C-109/00, Recueil, стр. I-6993, точки 26 и 27) и Решение от 11 октомври 2007 г. по дело *Raquay* (C-460/06, Сборник, стр. I-8511, точки 30 и 31). Вж. също Решение от 8 септември 2005 г. по дело *McKenna* (C-191/03, Recueil, стр. I-7631, точка 45 и цитираната съдебна практика). В действителност Съдът постановява, че закрилата на бременните работнички срещу уволнение се разпростира върху целия период на отпуск по майчинство, но когато този отпуск приключи, няма повече основание да се прави разлика между заболяване, свързано с бременност или раждане, и всяко друго заболяване, и че това особено състояние попада в приложното поле на общото правило, което се прилага при заболяване. Следователно правото на Съюза не изключва уволнения, които са резултат от отсъствия поради заболяване, свързано с бременност или раждане.

35. Тъй като само жените могат да забременяват, тълкуване на член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството във връзка с член 45 ДФЕС, което би довело до загубването на статуса на работник в случай на временно отсъствие от работа поради физическите последици, свързани с късния етап на бременността и раждането (последици, които според мен лесно могат да бъдат приравнени на последиците от редица болести, които засягат както жените, така и мъжете), на практика би довело до предоставяне на по-малка закрила за жените, отколкото за мъжете. Такъв подход би бил в противоречие с принципа на недопускане на дискриминация, основана на пола, особено с оглед на член 23 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“). Това се потвърждава по-специално и от установения принцип, че по-неблагоприятното третиране поради бременност съставлява дискриминация, основана на пола, без да е необходимо да се определя критерий за сравнение с мъжете³².

36. Предвид това е задължително да бъде ясно определен обхватът на закрилата, която следва да бъде предоставена на бременните жени съгласно член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството.

3. Определяне на границите на обхвата на закрилата, предоставяна на бременните жени

37. За да се избегне положение, при което статусът на работник се запазва за неопределен период от време преди или след раждането, аз съм убеден, че временните ограничения поради бременност и раждане следва да попадат в приложното поле на член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството за периода, през който физическото състояние на засегнатата жена наистина изключва нейната работоспособност. В противен случай би се пренебрегнала целта на Директивата относно гражданството за установяване на условия за упражняване на правото на свободно движение.

38. За да се гарантира тълкуване на член 7, параграф 3 от Директивата относно гражданството, което да е съвместимо с член 18, параграф 1 ДФЕС и с член 21, параграф 2 от Хартата, забраняващи всяка форма на дискриминация, основана на гражданство, се оказва, че единственият критерий за определяне на срока, в който отсъствието от пазара на труда може да се счита за *разумно* — според възприетия от Съда израз по делото Orfanopoulos³³ — трябва да се търси в националното право, и по-специално във вътрешните норми относно срока, в който не се изисква бременните жени да работят или активно да търсят работа, и в разпоредбите относно социалното подпомагане на жените през този период³⁴.

39. Тук трябва да подчертая, че липсата на сходна защита и за работниците мигранти би представлявала дискриминация, основана на гражданството. Действително, при положение че гражданките на Обединеното кралство не само са освободени от изискването да бъдат на разположение на пазара на труда или да търсят активно работа за срок от 11 седмици преди очакваната дата на раждане (и за 15 седмици след края на бременността), но и имат право, при определени условия, да получават социални помощи през този период, то тогава същите норми следва да се прилагат еднакво и спрямо жена в положението на г-жа Saint Prix.

32 — Вж. по-специално Решение от 26 февруари 2008 г. по дело Маур (C-506/06, Сборник, стр. I-1017, точка 46 и цитираната съдебна практика). Този принцип може да се открие още в Решение от 8 ноември 1990 г. по дело Dekker (C-177/88, Recueil, стр. I-3941, точка 12).

33 — Вж. Решение по дело Orfanopoulos и Oliveri, посочено по-горе, точка 50.

34 — Бих отбелязал, че правото на преценка на държавите членки е ясно определено от Директивата за бременните работнички, и по-специално от член 8, който предвижда като приет минимум, че работничките, попадащи в приложното поле на директивата, имат право на непрекъснат отпуск по майчинство в продължение на най-малко 14 седмици, разпределени във времето преди и/или след раждането.

40. Както обаче е добре известно, понякога последиците от бременността могат да изключват работоспособността, дори и на по-ранни етапи от бременността. В тези случаи трябва да се приеме, че съответната работничка, временно отсъстваща от работа поради последиците на бременността, ще бъде приравнена на болно лице (при условие че жената следва приложимите национални процедури за удостоверяване на това обстоятелство, например чрез болничен лист) и ще попада автоматично в хипотезата на член 7, параграф 3, буква а) от Директивата относно гражданството. Ако обаче случаят не е такъв, сам по себе си фактът на бременността не би бил достатъчен за позоваване на тази разпоредба. Такова тълкуване на законодателството би довело отново до драстично незачитане на принципа на недопускане на дискриминация, основана на пола.

41. Горейзложеното ме навежда на заключението, че член 7, параграф 3, буква а) от Директивата относно гражданството във връзка с член 45 ДФЕС следва да се тълкува в смисъл, че жена, за която се приема, че временно е неработоспособна поради физически ограничения през късния етап на бременността, трябва да запази статуса си на „работник“. Статусът на „работник“ се запазва за допълнителен разумен период от време, в който тя да се завърне на работа или да започне да търси работа след раждането на детето. За да се гарантира съблюдаването на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданството, този период не може да бъде по-кратък от предвидения в националното законодателство период, през който бременните жени са освободени от изискването да бъдат на разположение за работа или активно да търсят работа.

42. Независимо от горейзложеното, бих искал да направя следните допълнителни бележки.

Б – Последици, в случай че гражданин на Съюза не запази статуса си на работник

43. Изглежда запитващата юрисдикция изхожда от предположението, че тъй като не трябва да бъде третирана като „работник“ по смисъла на член 7 от Директивата относно гражданството, г-жа Saint Prix не би могла да претендира или да получи социални помощи за периода, през който е прекъснала работа. Както изглежда, това е така поради факта, че тя вече няма право на пребиваване в Обединеното кралство. Въпреки че не е пряко релевантен за делото пред запитващата юрисдикция, този въпрос е разгледан подробно в заседанието на Съда.

44. Не мога да приема безрезервно това предположение на запитващата юрисдикция.

45. Най-напред, следва да се напомни, че само фактът на изгубване на статуса на работник от гражданин на Съюза не е достатъчен, за да се погасят автоматично и незабавно всички свързани с този статус права. Това е видно от Решение по дело Trojani³⁵, в което Съдът по-специално постановява, че приемащата държава членка разполага с широко право на преценка, когато определя дали гражданин на друга държава членка с право на социална помощ отговаря на условията за право на пребиваване³⁶. Като отчита обаче основополагащото значение на гражданството на Съюза в европейската структура, по споменатото дело Съдът приема, че гражданин на Съюза, който не се ползва с право на пребиваване в приемащата държава членка съгласно действащия понастоящем член 45 ДФЕС, все пак може да се ползва от това право на основание на гражданството си на Съюза поради прякото прилагане на действащия понастоящем член 21, параграф 1 ДФЕС. Разбира се, макар това право да се

35 — Решение от 7 септември 2004 г. по дело Trojani (C-456/02, Recueil, стр. I-7573).

36 — Решение по дело Trojani, посочено по-горе, точка 45.

упражнява при спазване на „ограниченията и условията“, посочени в тази разпоредба, компетентните национални органи следва да гарантират, че тези условия се прилагат при съблюдаване на основните принципи на правото на Съюза, и по-специално на принципа на пропорционалност³⁷.

46. Съдът се позовава на този утвърден принцип в съвсем скорошното си Решение по дело Brey³⁸, в което преценява съвместимостта на национално законодателство, забраняващо предоставянето на определено социално обезщетение на икономически неактивен гражданин на друга държава членка. В Решение по делото Brey Съдът отдава особена важност на границите, които свободата на движение като основен принцип на правото на Съюза поставя върху правото на преценка, с което се ползват държавите членки (включително правото на експулсиране от националната им територия) по отношение на чуждестранни граждани от ЕС.

47. Важното е, че това право на преценка не може да бъде упражнявано по начин, който накърнява главната цел на Директивата относно гражданството, която се изразява в улесняване упражняването на основното право на гражданите на Съюза, а именно да се движат и пребивават свободно на територията на държавите членки, и в укрепване на това право³⁹. Вярно е разбира се, че по отношение на упражняването на правото на пребиваване в друга държава членка могат да бъдат налагани ограничения, оправдани от нейни законни интереси (като например от защитата на публичните ѝ финанси). Съдът обаче твърдо отхвърля възможността за позоваване на такива законни интереси по начин, който застрашава основния принцип на свобода на движението. Този основен принцип би бил застрашен, ако установените в член 7, параграф 1, буква б) от Директивата относно гражданството условия се тълкуват разширително⁴⁰. В съответствие с тази разпоредба икономически неактивни граждани на Съюза (т.е. лица, които не работят или не са самостоятелно заети в приемащата държава членка) притежават право на пребиваване в приемащата държава членка, при условие че разполагат с достатъчно средства, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на тази държава през периода на пребиваването си.

48. В Решение по дело Brey Съдът приема също, че компетентните национални органи трябва да преценят цялостно фактическите обстоятелства във всеки конкретен случай с оглед на принципа на пропорционалност, за да установят дали предоставянето на социално обезщетение би създавало неприемлива тежест за цялата система за социално подпомагане на приемащата държава членка по смисъла на член 7, параграф 1, буква б) от Директивата относно гражданството. Съдът потвърждава установения принцип, че особено когато получателят среща временни затруднения, Директивата относно гражданството допуска в областта на социалното подпомагане известна солидарност между гражданите на различни държави членки⁴¹. Наистина обстоятелството, че гражданин на друга държава членка получава социално подпомагане, не е достатъчно само по себе си, за да се докаже, че той представлява неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка⁴².

37 — Пак там, точка 46. Вж. също Решение от 17 септември 2002 г. по дело Baumbast и R (C-413/99, Recueil, стр. I-7091, точка 91 и цитираната съдебна практика) и Решение 19 октомври 2004 г. по дело Zhu и Chen (C-200/02, Recueil, стр. I-9925, точка 32).

38 — Вж. Решение по дело Brey, точка 70, и бележка под линия 16 по-горе.

39 — Пак там, вж. точка 71.

40 — Пак там, вж. точка 70.

41 — Решение по дело Brey, точка 72 и цитираната съдебна практика. Всъщност това положение вече бе изведено от Съда в Решение от 20 септември 2001 г. по дело Grzelczyk (C-184/99, Recueil, стр. I-6193, точка 44). Следва също да се отбележи, че това заключение се препотвърждава и от съображение 16 от Директивата относно гражданството. То изброява релевантните критерии за определяне дали съответният гражданин на Съюза не представлява неприемлива тежест. Сред тях са временният характер на затрудненията, които среща, продължителността на пребиваване, личните обстоятелства и размера на отпуснатите социални помощи.

42 — Решение по дело Brey, посочено по-горе, точка 75.

49. Въз основа на тази линия на разсъждение и при условие че запитващата юрисдикция не установи друго, следва да се приеме, че при обстоятелствата, посочени в преюдициалното запитване, т.е. когато за жена в положението на г-жа Saint Prix може да се приеме, че е в състояние на временна неработоспособност поради бременност и затова иска да получава специално парично обезщетение, независимо от вноски, каквато е социалната помощ, тя не би следвало автоматично да губи правото си на пребиваване като последица от временните си финансови затруднения. С оглед на приетото по този въпрос от Съда в диспозитива на Решение по делото Brey, трябва да се направи изводът, че само по себе си обстоятелство на подаване на молба от бременна жена за социално обезщетение, каквото е социалната помощ, не означава автоматично, че тя вече не разполага с достатъчно средства, за да пребивава в приемащата държава членка. Това важи с още по-голяма сила предвид обстоятелството, че затрудненията на г-жа Saint Prix във връзка с издръжката ѝ са от временен характер и че следователно се нуждае от социално подпомагане само за ограничен период от време, който съвпада с периода на законоустановения отпуск по майчинство за гражданите на Обединеното кралство, през който период няма изискване те да бъдат на разположение на пазара на труда или активно да търсят работа.

50. За разлика от обстоятелствата по делото пред запитващата юрисдикция, от тези по дело Brey според мен такъв извод трудно би могъл да се направи. Това е така защото по посочените дела съответното социално обезщетение би се изплащало всеки път, когато въпросното лице не е икономически активно по някакъв начин. Както вече съм поясnil⁴³, член 7, параграф 1, буква б) от Директивата относно гражданството има за цел да се предотвратят случаите, в които икономически неактивни граждани на Съюза използват социалната система на приемащата държава, за да се препитават в първоначалния период на пребиваването си в тази държава членка.

51. При все това трябва да се има предвид, че преценката за това какви обстоятелства могат или не могат да съставляват неприемлива тежест за цялата система за социално подпомагане на приемащата държава членка е въпрос, попадащ (като цяло) в компетентността на националните органи⁴⁴. Независимо от разделението на правомощията между Европейския съюз и неговите държави членки, трябва да признаем, че ми е трудно да си представя положение, при което изплащането на социално обезщетение, каквато е социалната помощ на жена в положението на г-жа Saint Prix, би съставлявало такава тежест. Предвид временния характер на затрудненията, които тя изпитва, и ограничения период от време, за който е кандидатствала за социалното обезщетение, всяко друго заключение би било в противоречие с принципа на пропорционалност, с който трябва надлежно да се съобрази тази преценка.

52. Независимо от гореизложените съображения, не би могло да бъде категорично изключено, че за да се предотвратят случаите на „социален туризъм“, могат да са необходими повече ограничения спрямо икономически неактивни граждани на Съюза, които никога не са създали връзка с обществото на приемащата ги държава членка, като са работили и плащали данъци в нея. В същото време обаче не вярвам, че такова ограничение е оправдано и още повече пропорционално в хипотези като настоящия случай, в който жена е упражнила ефективно правото си на свободно движение и е участвала в същинска икономическа дейност в приемащата държава членка, преди да настъпи бременността ѝ и преди тя да поиска да получава социално обезщетение за ограничен период от време, след което се е завърнала на пазара на труда.

43 — Вж. точка 38 от моето заключение по дело Brey.

44 — Решение по дело Brey, посочено по-горе, точка 77.

III – Заключение

53. Предвид гореизложените съображения предлагам на Съда да отговори на поставените от Supreme Court of the United Kingdom преюдициални въпроси по следния начин:

Член 7, параграф 3, буква а) от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща Директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, разглеждан в светлината на член 45 ДФЕС, трябва да се тълкува в смисъл, че жена, за която може да се приеме, че е временно неработоспособна поради физически ограничения, свързани с късния етап на бременността ѝ, трябва да запази статуса си на работник. Статусът на работник се запазва за допълнителен период, който е разумно необходим на въпросната жена да се завърне на работа или да започне да търси работа след раждането на детето. За да се гарантира спазването на принципа на недопускане на дискриминация, основана на гражданството, този период не може да бъде по-кратък от предвидения в националното законодателство период, през който за бременните жени няма изискване да бъдат на разположение за работа или активно да търсят работа.